Current Issue Review 86-24E

REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS: PROPOSALS FOR REFORM

Basil Zafiriou
Senior Analyst

28 October 1986
Revised 24 May 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-00457/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No.

ISBN

YM32-1/86-24-1991-05E
0-660-14136-1

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS: PROPOSALS FOR REFORM

ISSUE DEFINITION

Canada's financial services industry has been undergoing profound changes in recent years. The traditional structure, viewed as consisting of four distinct pillars - banks, trust and mortgage loan companies, insurers, and investment dealers - is becoming less and less recognizable as technology and market forces are breaking down functional and geographic barriers. Trust companies and investment dealers now offer their customers cheque-writing services, much as banks do. Banks have become major players in the mortgage field, traditionally the preserve of trust and insurance companies. Trust and insurance companies seek ways to crack the commercial lending market, the chartered banks' principal area of operations. And everyone seems to be vying for retail deposits and consumer credit. The introduction of automated teller machines and ATM network systems has made it possible for even small institutions with relatively little capital to provide their customers with virtually nationwide services. Larger institutions are becoming increasingly global in their outlook, as computerization and improved telecommunications are integrating financial markets worldwide. Our regulatory structure for the most part predates these developments and, in the view of many, the strains of its age are showing.

The debate on how to reform that aging structure had already been joined, when events in the summer of 1985 gave it added urgency. The failure of two small banks, representing in total less than 1% of all bank assets, was not in itself a big thing. But it had symbolic value, for there had been no bank failures in Canada in over 60 years. Other small

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

banks came under pressure, as the working assumption that banks can't fail proved false, and disquieting questions were raised about the effectiveness of existing machinery for bank regulation and supervision.

The takeover of Canada Trust by Genstar, coming on the heels of the two bank failures, raised other questions. Canada Trust had been the last major independent trust company. Its acquisition by Genstar (itself soon to be acquired by Imasco) was not only a vivid reminder of how much the financial services industry had changed in recent years; it also brought again to the fore age-old concerns about concentration of financial power and about mixing financial and non-financial enterprises within one conglomerate group.

For some time then, the regulation of our financial system has been in the spotlight, and it now seems certain that we're heading for an overhaul. There is already a wealth of proposals on the table. A survey of the main ones should give us a good preview of the shape of things to come.

To keep this review within a manageable length, only regulations at the federal level and reform proposals directly dealing with them will be examined.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Role of Financial Institutions and Rationale for Regulation

The financial services industry in Canada is more heavily regulated than most sectors of the economy. This can in part be explained by the pivotal role of the industry in the economy and in part by the specific nature of financial institutions that makes them unusually vulnerable to changing economic forces and to occasional fits of collective panic.

The unique role of financial institutions is to facilitate the transfer of funds from savers to borrowers. In one manifestation of this role, the financial institution accepts funds from savers in exchange for its own financial instruments and then lends or invests these funds on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

its own account - a process known in the industry's jargon as "financial intermediation." In another, the financial institution designs financial instruments for client borrowers and markets them to potential lenders, or facilitates the sale and purchase of existing financial instruments - a process referred to as "market intermediation."

Whatever the process, the activity is crucial to the efficient operation of a modern economy. In the absence of well-functioning intermediaries, lenders and borrowers would have a much narrower range of financial instruments to choose from, and credit in the right amount and form would be more costly and difficult to get. Funds would not be allocated to their most valued uses, and worthwhile projects would be deterred. The economy as a whole, therefore, and not only the financial markets, would be less efficient. This critical role of financial services has provided the rationale for the adoption of ownership regulations designed to ensure a large Canadian presence in the industry. It also points out why the goals of competition and efficiency must be given a high place in regulatory policy.

In addition to their intermediation function, financial institutions are the hub of the payments system. Most payments today are not carried out by means of currency, but by cheques and, increasingly, credit cards. Whichever the method used, whether cheque or card, payment involves the transfer of claims in financial institutions from buyer to seller. It works because the community at large will accept such transfers in settling their transactions. Operation of the payments system is thus based on trust, trust that the claim evidenced by the cheque or card will be honoured by the payer's deposit institution. Without such trust, and the consequent acceptability of financial claims as means of payment, people would have to rely much more on currency or barter to settle their accounts, at a substantially increased cost in convenience and use of resources.

Confidence in the financial system is important in another respect as well. The system operates on a so-called "fractional reserve" basis, meaning that the assets held by financial institutions in the form of cash are only a small fraction of their total liabilities. Normally

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

this poses no problem, since deposit withdrawals are usually a small and fairly predictable portion of total liabilities. An unanticipated increase in withdrawals, however, could place even a sound institution at risk of default, because the need to convert its assets into cash at short notice could so depress their value as to leave the institution insolvent. The fear of non-convertibility can spread from one institution to others, leading in extreme cases of panic to a general run on deposit institutions and financial collapse.

The possibility of such a domino effect provides the rationale for the Bank of Canada's function of "lender of last resort": the Bank's readiness to advance liquidity to banks, so long as they are otherwise solvent, to meet unanticipated repayment demands. It is a principal reason for the provision of deposit insurance, a measure which, by reassuring depositors that their funds are safe even when their deposit institution fails, deters panic withdrawals and minimizes the risk of bank runs. Fear of systemic failure is also the key consideration behind regulations on issues such as capital adequacy, business operations and investment decisions, which are designed to enhance the solvency and soundness of individual institutions.

Beyond their role as intermediaries, financial institutions provide other services, including money management, insurance and trustee services. In all these activities, as well of course as in their intermediation role, financial institutions are entrusted with funds belonging to their clients. To borrow a much-used phrase, they operate in effect "with other people's money." One motivation for regulation is to protect consumers, particularly the small unsophisticated investor or depositor, in this relationship. Requirements concerning information disclosure, restrictions on transactions involving conflict of interest or self-dealing, and supervision of the conduct of financial institutions by outside authorities are measures instituted largely in response to this concern.

Thus far the discussion has dealt only with "public interest" considerations motivating regulatory policy. But frequently regulations are fostered by narrow economic interests as well. Limits on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

stock ownership, ostensibly designed to protect depositors from self-dealing abuses, also make it easier for management to ignore or override shareholders' interests when these clash with their own. Restraints on cross-pillar activities may reduce the scope for conflict of interest abuses, but they also shield inefficient or lethargic institutions from competition by investors who see economic gains in combining activities from more than one sector. High capital requirements for engaging in an activity may enhance solvency; they also set up barriers to entry, making life much more comfortable for incumbent firms at the expense of competition and efficiency. Those who benefit from such regulations can be expected to press for them. Of course, their appeals will also be made in the name of the "public interest."

B. The Regulatory Structure

Regulation of the financial services sector in Canada is a joint federal-provincial affair. Banks fall under the exclusive jurisdiction of the federal Parliament, while investment dealers and credit unions are exclusively regulated by the provinces. Trust, mortgage loan and insurance companies can be incorporated under federal or provincial jurisdiction. Federally-incorporated companies must be licensed by the provinces in which they operate and in some aspects of their business, insurance contracts and trust activities for instance, are regulated provincially. On the other hand, provincially-incorporated trust and loan companies must meet standards set by the federal Crown company, the Canada Deposit Insurance Corporation, in order to qualify for deposit insurance - a prerequisite to operating a trust or loan company in all the provinces except Quebec. Deposits booked by trust and loan companies incorporated in that province are insured by the *Régie de l'assurance-dépôts du Québec*.

The principal legislative basis for the regulation of banks is the *Bank Act*, which is revised every 10 years, the most recent revision having occurred in 1980. The Act provides for two types of banks, identified as Schedule I or Schedule II banks. Schedule I banks are widely-held and under Canadian control: there is a 10% limit on the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ownership of shares by any single individual and a 25% limit on ownership by non-residents in the aggregate. (Under the terms of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, U.S. residents are exempt from this 25% limit on non-resident ownership.) Schedule II banks are wholly-owned subsidiaries of foreign banks. They have similar powers as Schedule I banks, but are limited in their asset size and the number of branches that they may establish. Adherence to the Act is monitored by the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI).

OSFI is also responsible for the supervision of federally-incorporated insurance, trust and mortgage loan companies. The main statutes governing these non-bank financial institutions at the federal level are the *Canadian and British Insurance Companies Act*, the *Foreign Insurance Companies Act*, the *Trust Companies Act*, and the *Loan Companies Act*.

These laws in effect recognize core activities for each of the financial pillars and protect them from outside encroachment. Thus while economic forces and technology are blurring sectoral distinctions, legislative barriers maintain a form of institutional apartheid. Banks and trust companies are not permitted to offer insurance services; insurance companies and banks may not engage in fiduciary activities; and trust and insurance companies are narrowly restricted in their ability to make commercial loans.

Until recently, all three financial groups were prevented from brokerage or underwriting of corporate securities. This situation changed suddenly in June 1987 when the federal parliament, through legislative provisions enacted under Bill C-56, authorized federally-regulated financial institutions to own securities subsidiaries. These new powers came on the heels of new regulations introduced by the Ontario government lifting ownership restrictions on securities firms operating in Ontario, effective 30 June 1987. Provisions to that time prohibited any single non-industry investor from owning more than 10% of the voting shares of a securities dealer. Quebec and most other provinces had already been operating without ownership limits on the securities industry, but Ontario's regulations tended to function as a national standard: dealers

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

registered in other provinces had voluntarily been adhering to the Ontario regulations in order to maintain access to the Toronto Stock Exchange.

The June 1987 measures, dubbed the "mini-bang" in imitation of the "big bang" deregulation of the London Stock Exchange in October 1986, revolutionized the structure of the Canadian securities industry. Five of Canada's six largest chartered banks became major players in the securities market overnight through the acquisition of some of Canada's biggest investment firms. A large number of new firms also entered the securities market, resulting in much enhanced competition and a far more strongly capitalized industry.

The removal of ownership restrictions on securities dealers knocked down one wall in the four-pillar financial services structure, but other walls remain. Since 1967, banks have been prohibited from owning more than 10% of any financial institution (excepting mortgage company and leasing subsidiaries), and with the ownership limits on bank stocks, also introduced in 1967, other financial institutions are unable to own a bank.

Legislative provisions concerning investment powers, prudential standards, capital adequacy and other matters of business operations and structure also differ by institutional group. Banks have the general power to invest and lend subject only to certain restrictions to limit leverage (i.e., the debt-to-equity ratio) and exposure to a single borrower. In contrast, insurance, trust and loan companies must confine their investment and lending activities to debt that is fully secured or that meets tough quality tests. They are precluded from consumer and commercial lending outside of the so-called "basket clause," which allows these companies to invest up to 7% of their assets in areas which do not meet the specified quality tests. In addition, non-bank institutions are subject to much tougher self-dealing rules than are banks. Unlike banks, for example, trust and loan companies cannot make loans to their major shareholders and directors or to companies affiliated with them. On the the other hand, banks are subject to stricter ownership requirements, must meet higher capital adequacy standards, and have to maintain as cash in their vaults or deposits with the Bank of Canada non-interest-bearing

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reserves equal to 10% of their demand deposits and 3% of their notice deposits.

This regulatory structure has evolved substantially over the years, and yet, in essential respects it has remained the same for decades because evolution has been confined within the four-pillar mould. Is it time to move out of it? Quebec did so six years ago through passage of Bill 75, which opened the way for Quebec insurance companies to engage in the widest range of financial and even non-financial activities. There are strong advantages to such an approach. It frees firms to adjust their structure and operations in ways that minimize costs and respond most effectively to consumer needs. It allows them to diversify their activities and portfolios, and thereby lower the risks they face. It recognizes that there is a growing trend to globalization in world markets, and that in such a setting, legislatively imposed rigidities in Canada can seriously handicap domestic institutions. And it may also be inevitable: through innovations in products and structure, financial markets have managed, to a very large degree, to circumvent the present regulatory barriers; the sure effect of legislative efforts to firm those barriers will be greater market efforts to get around them - and markets have modern technology on their side.

But financial integration also has risks. The larger the number of activities brought together under a single roof, the greater is the scope for conflicts of interest. Combining intermediation and trust activities can allow trust funds to be used to promote intermediary activities to the possible detriment of the trust beneficiary. When a financial institution is engaged in both commercial lending and securities underwriting, it may find itself in the position of promoting the securities of a corporation to which it is a major lender: it may be tempted to be less than impartial in its advice. Conflicts can also arise when a financial institution lends to another corporation with which it is affiliated. Critics of the takeover of Canada Trust by Genstar and then Imasco were motivated in part by fears that the deposits of Canada Trust might be used to promote the interests of its non-financial affiliates. In short, greater flexibility and integration in financial markets can enhance

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

competition and efficiency, but may threaten institution solvency and consumer protection. The challenge of regulatory policy is how to strike a balance between these objectives.

C. Proposals for Reform

Public debate over the regulation of financial institutions in Canada has been lively for some time. The federal government helped focus that debate with its release in April 1985 of a discussion paper entitled *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion* (commonly referred to as the Green Paper). A technical supplement to this paper, amplifying the proposals in it, was released in June 1985.

The Green Paper provided a comprehensive review of regulatory issues and made proposals touching on every facet of regulatory policy other than deposit insurance. The intent of these proposals was to enhance flexibility in financial markets without sacrificing protection of the public. Among its many proposals, the Paper contained recommendations to: require ministerial review and approval of ownership transfers of financial institutions; strengthen the powers of regulatory authorities to take early action when problems arise in financial institutions; simplify the investment requirements applicable to insurance trust and mortgage loan companies and pension funds by replacing the present quality tests with a "portfolio" approach (which would allow these institutions greater discretion in choosing their investments so long as their portfolio composition complied with certain quantity tests designed to ensure adequate diversification); remove restrictions that inhibit networking between institutions (so that an institution in one financial field may offer services through facilities provided by an institution in another field); increase the start-up and continuing capital requirements of financial institutions; and enhance the standard of care imposed on the board of directors.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Financial Diversification and Self-Dealing

The Paper's main and most controversial proposal, however, dealt with the rules concerning integration of financial markets. In this regard, the Paper proposed that the widest diversification of financial services be permitted provided it is conducted under the umbrella of a financial holding company (FHC). More specifically, under the Paper's proposal, a financial company wishing to operate in a field outside its current area would not be permitted to do so directly but could be part of a group of companies, headed by an FHC, that included companies in any number of financial fields. Commercial lending, a traditional banking activity, would be permitted through a new Schedule C bank that could be closely held but would have to be part of a legitimate FHC group. The FHC companies would be distinct legal entities with their own financial statements and board of directors, but would be able to share common resources, such as premises, centralized computer facilities, advertising, accounting resources, and legal and research services.

The Green Paper would balance this increased potential for diversification with some very exacting requirements under which the FHC group of companies would have to operate. To begin with, establishment of an FHC would be mandatory in every case where a single investor or group held more than a 10% equity interest in two or more regulated financial institutions, one of which is federally regulated. The FHC would be the sole vehicle through which all equity interests in an affiliated group of financial companies would be channelled. Hence, operating financial companies would no longer be able to hold equity interests in one another. FHCs would generally be restricted to holding equity in only one of each type of financial institution. That is, subject to some exceptions, an FHC would be permitted to hold only one trust company, one mortgage loan company, one insurance company, etc. The FHC itself would be inactive, meaning that it would not be allowed to have direct financial dealings with the general public. To prevent abuses of self-dealing and of conflict of interest in the financial sector, the Paper would place a general ban on non-arm's-length transactions, subject to very limited exemptions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Thus, the Green Paper would allow complete integration of financial services within a single corporate group, but those willing to take advantage of this new freedom would have to do so within a very strict and precisely specified corporate structure. The expressed reasons for the proposed structure were to facilitate the regulation of financial institutions and to permit a more effective system of consumer protection.

In a report released November 1986 (entitled *Competition and Solvency - A Framework for Financial Regulation)*, the Economic Council of Canada also recommended that each financial institution be limited to the performance of a single major function and that diversification be allowed only through a financial holding group. Despite recent innovations in technology which have facilitated the mixing of different activities within a single institution, the performance of major functions, the Council argued, still calls for different techniques and involves different markets. The major advantage of putting the different functions into separate institutions would be simplicity, and more specifically simplicity of regulation. Each group of institutions performing the same function would be made subject to the same regulations, thereby attaining a so-called level playing field for all financial institutions. As well, regulators would have to worry about and specialize in one function only. Unlike the Green Paper, the Council would allow, within limits, financial transactions between members of a financial group without regulatory approval, except when an affiliate is facing financial difficulties.

Industry's response was generally favourable to the Green Paper's recommendations concerning higher capital requirements, simplified investment rules, enhanced corporate governance, ministerial approval of ownership transfers, and more powers for the regulatory authorities. But their reaction to the FHC proposal was mostly negative. The banks expressed concern that under the Paper's proposal for diversifying financial services, they would be excluded until the scheduled 1990 revision of the *Bank Act*. They also criticized the Paper's willingness to allow closely-held financial companies: banks want the ownership restrictions which now apply to the Schedule I banks to be extended to all financial institutions. Trust companies argued that the FHC proposal was

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

revolutionary and perverse, when all that is necessary is a modest expansion of the powers of existing institutions. Insurance companies expressed support for the use of financial holding companies as the principal means to diversification, but urged that institutions also be given limited powers to enter new fields more directly through subsidiaries or in-house expansion. Investment dealers, wishing to maintain the separation between financial and market intermediaries, rejected the FHC proposal as unnecessary and dangerous (because, they argued, relaxation of the rules ensuring the separation of functions would lead to increased concentration and a reduction in competition and choice).

Except for the investment dealers' outright opposition to any integration between the securities sector and the rest of the financial services industry, it is fair to say that what other institutions objected to was principally the compulsory nature of the FHC concept rather than the concept itself. Critics complained that the proposal would do precisely what the Green Paper said regulatory policy should avoid doing: it would impose a preconceived structure on the financial system. Most small financial firms, it was argued, would be unable to take advantage of the proposal, and might in fact lose as a result of it. This was because part of the package would entail a restriction on the power of non-bank institutions to engage in commercial lending (so as to encourage such lending through a Schedule C bank). The ban on self-dealing, it was further argued, would defeat a main purpose of bringing together different financial institutions within one conglomerate group, for it would pretty much prevent the economies of scope and synergy that can be generated through integration in such a group. Concerns were also expressed that the FHC proposal would generate federal-provincial conflict, for it would stretch Ottawa's regulatory net over institutions which now fall fully within provincial jurisdiction.

For reasons such as these, the two parliamentary committees that examined the Green Paper - the Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, and the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce - rejected the proposal for a mandatory FHC structure as the only means to diversification, opting instead for a much more flexible approach which

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

would allow diversification through in-house expansion, FHCs, or downstream subsidiaries.

Both committees also rejected the Green Paper's proposal for a general ban on self-dealing transactions. Recognizing that self-dealing can be legitimate as well as economically beneficial, the committees would allow self-dealing transactions subject to a regulatory mechanism designed to prevent abuses. Under this mechanism, each financial institution would be required to establish a committee of independent directors to review all non-arm's-length transactions. Transactions that might threaten the solvency of an institution would be banned and other significant transactions would require pre-clearance by the relevant regulatory authority.

2. Ownership Limits

As a further check to possible abuse, the Senate Committee recommended that where a financial institution is controlled by a firm which does not fall within the same financial sector, then either the financial subsidiary or its parent must have 35% of its stock publicly traded. The intent of this recommendation was to strengthen outside discipline on management by bringing about fuller disclosure and encouraging professional financial analysts to monitor the institutions.

The Commons Finance Committee came to different conclusions on this issue. In its report on the Green Paper, released in November 1985, the Committee recommended a schedule of ownership limits based on domestic asset size of the financial institution as follows:

Domestic Asset Size	Ownership Limit
under $10 billion	100%
$10-$20 billion	75%
$20-$30 billion	50%
$30-$40 billion	25%
over $40 billion	10%

In a subsequent report, released 26 June 1986, the Committee amended this recommendation to prohibit non-financial institutions from owning more than 30% of a financial institution. Although individual investors without non-financial interests would still be governed by the first report's ownership schedule, this subsequent amendment would have

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

far-reaching implications for the financial services industry: the original proposal would leave the industry intact; the amendment would require substantial divestment and restructuring by firms in most existing financial conglomerate groups in Canada.

The Economic Council would limit ownership to 10% for single financial institutions or holding groups with over $10 billion in assets. Institutions which do not meet this requirement at present would not have to divest, but any new equity increases would have to be widely distributed. The ownership test would be applied at the highest level, so that a financial institution could be closely held so long as the holding company met the ownership requirement.

3. Deposit Insurance

Deposit insurance was introduced in Canada in 1967. Today, CDIC insures against loss all Canadian dollar deposits in member institutions up to a maximum of $60,000 per deposit account. CDIC is funded by flat premiums from member institutions.

The main aims of deposit insurance are to protect depositors and prevent bank runs. But it also has an unintended adverse effect which tends to undermine institutional solvency. Depositors who are fully insured lack an incentive to monitor the institutions to which they entrust their funds and to shun the less prudent ones. Indeed, because risk and return are normally positively related, insurance favours the more risk-prone institutions, thereby encouraging excessive risk-taking.

There are basically two ways of dealing with this problem: one is by establishing exacting prudential standards that insured institutions are obliged to meet; the other is by shifting some of the risk burden from the CDIC to the depositor. Among those engaged in the current debate on reform, there is general agreement that existing prudential standards need to be strengthened, though there are differences about degree and detail. On the second approach, there is much less agreement.

The Wyman Committee, which was set up to look into the operations of the CDIC, in its report released April 1985, recommended the adoption of a system of co-insurance under which 90% of individual deposits between zero and $100,000 would be insured. The Senate Committee on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Banking also recommended a form of co-insurance. Under the Committee's proposal, there would be full insurance coverage for deposits up to $25,000 (which as of early 1985, would cover more than 95% of all deposit accounts) and 80% coverage for deposits between $25,000 and $75,000. The Commons Finance Committee, the Estey Commission and the Economic Council would retain full coverage up to $60,000. The Economic Council also recommended a higher limit for deposits that form part of an RRSP in order to protect the retirement income of the elderly.

As another measure aimed at increasing the discipline brought to bear on deposit-taking institutions, the Senate Banking Committee recommended the establishment, within CDIC, of separate insurance funds for each institutional group. Separate insurance funds, the Committee reasoned, would enhance incentives for industry self-regulation by increasing the insurance costs that institutions would have to bear for losses by any member within the same group. The Estey Commission recommended that CDIC examine the advantages of such a scheme. The Commons Finance Committee would maintain a single fund for all insured financial institutions.

D. New Policy Initiatives

On 16 December 1986, the Minister of State for Finance released a new set of proposals in a policy paper entitled *New Directions for the Financial Sector* (commonly known as the Blue Paper).

The thrust of the Blue Paper was two fold. It sought to increase competition in financial services by expanding the powers of financial institutions to engage in cross-pillar activities, either directly or through affiliated companies. It also sought to ensure the soundness and stability of the industry through a strengthened supervisory system, enhanced corporate governance, tougher rules on self-dealing transactions, and restrictions on the acquisition and ownership of financial institutions.

The Blue Paper proposals relating to ownership of financial institutions proved particularly controversial. These proposals were designed to restrict commercial-financial links and to encourage widely

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

held ownership of financial institutions. To these ends, they would have prohibited investors with a significant commercial interest from starting or acquiring a financial company. They would also have prohibited any person or associated group from acquiring a more than 10% ownership interest in financial companies with a capital base of over $750 million.

The parts of the paper dealing with the supervisory system were implemented with the enactment of Bills C-42 and C-56, in June 1987, which merged the Office of the Inspector General of Banks and the Department of Insurance into a single Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), and gave OSFI and the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) increased powers of control and supervision over financial institutions. At the same time, a first step was taken in the expansion of powers of financial institutions, with the authorization of federally regulated financial institutions to own securities dealers.

On 27 September 1990, the Honourable Gilles Loiselle, Minister of State for Finance, tabled new proposals dealing with the outstanding aspects of financial institutions reform in a White Paper entitled "Reform of Federal Financial Institutions Legislation - Overview of Legislative Proposals." The new proposals were announced in conjunction with the introduction of Bill C-83, the Trust and Loan Companies Bill. This is the first of a series of proposed statutes aimed at completing the process of reforming the regulatory structure applicable to financial institutions. Proposed changes to the *Bank Act* were tabled in December, under Bill C-95. Bills providing for a new *Insurance Companies Act* and *Cooperative Credit Associations Act* are expected later on this year. Although introduced sequentially, all these statutes will come into effect on the same date.

In the regulatory framework envisaged at the end of this process, financial institutions from different sectors - banking, insurance, and trust services - will be much freer to enter each other's traditional markets and to compete directly with each other. Conflicts of interest and self-dealing transactions - for which there will be greater scope within this integrated financial services environment - will be controlled through a combination of tougher disclosure requirements,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

enhanced corporate governance and strengthened prudential supervision by the regulatory authorities.

Key new elements in the proposed regulatory framework include:

* Expanded in-house powers for financial institutions, including full commercial and consumer lending powers for trust and loan companies and portfolio management and investment advisory services for banks;

* Legislative sanction for networking arrangements, under which a financial institution will be able to offer financial services produced by another institution, except for insurance services;

* Authority for financial institutions to own financial institution subsidiaries of any type (although to own a bank, the parent company would have to be widely held), as well as a range of other corporations, including information services corporations and real property holding and brokerage corporations;

* A 35% public float requirement for financial institutions with a capital base larger than $750 million;

* Substitution of a "prudent portfolio" standard for the present quality tests governing investments by non-bank financial institutions;

* A three-tiered approach for dealing with related party transactions, consisting of a general ban with specified exceptions, internal controls and review of allowable transactions, and pre-clearance by the Superintendent of certain special transactions.

PARLIAMENTARY ACTION

On 9 October 1990, the House of Commons Standing Committee on Finance announced that it would review the government's new policy proposals for the financial sector, including the subject matter of Bill C-83, and invited interested parties to submit their views by 15 November 1990. Bill C-83 itself was referred to the Finance Committee on 6 November, following second reading approval in the House.

The Committee reported Bill C-83 to the House on 10 April 1991, following extensive hearings during which the Committee heard evidence from departmental officials, representatives from all financial sectors, consumer groups and individual experts. The Committee's report

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contained more than 200 amendments to the bill. Most of these were of a technical nature, though some were substantive. Among the latter were amendments to impose on trust and loan companies rules respecting disclosure of service charges and procedures for handling customer complaints similar to those rules that had been proposed for banks under Bill C-9 (later incorporated into Bill C-95).

On 17 May, by unanimous consent of the House, Bill C-83 was reinstated to the report stage, with the amendments adopted at Committee, as Bill C-4.

Proposed changes to the *Bank Act*, along the lines set out in the September White Paper on reform of financial legislation, were introduced before Parliament on 19 December 1990, under Bill C-95. Two days later, on 21 December, Parliament approved Bill C-90, an Act extending application of the existing *Bank Act* an additional year, from its original expiry date of 31 March 1991. The extention was requested to enable the government to complete its work on the reform of regulations governing financial institutions.

CHRONOLOGY

April 1985 - Release of the Green Paper on the regulation of Canadian Financial Institutions.

September 1985 - The Government announced the collapse of CCB and Northland, and commissioned Mr. Justice Willard Z. Estey to inquire into and report on the factors which contributed to that collapse.

June 1986 - Proclamation of C-86, *An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act*, which a) raised the deposit insurance premium level from one-thirtieth of 1% of insured deposits to one-tenth of 1%, and b) increased the size of the CDIC board of directors from five to nine members.

December 1986 - The Minister of State for Finance released the Blue Paper New Directions for the Financial Sector.

June 1987 - Bill C-42 and C-56 were enacted, creating the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), giving OSFI of the Canada Deposit Insurance Corporation

increased powers over financial institutions, and authorizing federally regulated financial institutions to own securities dealers.

April 1989 - Introduction of Bill C-9, establishing rules for the setting and disclosure of bank service charges. The bill received second reading on 26 June 1989.

May 1990 - The Senate Committee on Banking Trade and Commerce released a report entitled *Canada 1992: Toward a National Market in Financial Services*. A major theme of that report is the need for federal-provincial policy harmonization so as to ensure a single domestic market in financial services. As the basic operating principle for a single market, the report recommends adoption of the "designated jurisdiction" concept, which would require a province to recognize financial institutions chartered in another province. Acceptance of this principle would be accompanied by a new consensus on minimum financial and regulatory standards by all chartering jurisdictions.

September 1990 - Introduction of Bill C-83 accompanied by policy document entitled *Reform of Federal Financial Institutions Legislation: Overview of Legislative Proposals*.

November 1990 - Second reading of Bill C-83 and referral to the House of Commons Standing Committee on Finance.

December 1990 - Introduction of Bill C-95, An Act respecting banks and banking.

- Parliamentary approval and Royal Assent of Bill C-90, extending expiration date of the current *Bank Act* from 31 March 1991 to 31 March 1992.

April 1991 - House of Commons Standing Committee on Finance reports Bill C-83 to the House with amendments.

May 1991 - By unanimous consent of the House, Bill C-83 was reinstated to report stage as Bill C-4.

SELECTED REFERENCES

Canada, House of Commons, Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs. *Eleventh Report* ("Canadian Financial Institutions"). First Session, 33rd Parliament, November 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, House of Commons, Standing Committee on Finance and Economic Affairs. *Fifth Report*. First Session, 33rd Parliament, 17 June 1986.

Canada, Department of Finance. *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion*. April 1985; *Technical Supplement*. June 1985.

Canada, Minister of State for Finance. *New Directions for the Financial Sector*. 18 December 1986.

Canada, Minister of State for Finance. *Reform of Federal Financial Institutions Legislation: Overview of Legislative Proposals*. Fall 1990.

Canada, Senate, Standing Committee on Banking, Trade and Commerce. Tenth Financial Report ("Deposit Insurance"). First Session, 33rd Parliament, 11 December 1985.

Canada, Senate, Standing Committee on Banking, Trade and Commerce. Sixteenth Report ("Towards a More Competitive Financial Environment"). First Session, 33rd Parliament, 1 May 1986.

Canada, Senate, Standing Committee on Banking, Trade and Commerce. *Canada 1992: Toward a National Mraket in Financial Services* . Second Session, 34th Parliament, 9 May 1990.

Economic Council of Canada. *Competition and Solvency - A Framework for Financial Regulation*. Supply and Services Canada, 1986.

Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (Wyman Report). Supply and Services Canada, April 1985.

Bulletin d'actualité 86-24F

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS

Basil Zafiriou
Analyste principal

Le 28 octobre 1986
Révisé le 24 mai 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat.

ISBN

YM32-1/86-24-1991-05F
0-660-93371-3

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES: PROJETS DE RÉFORME

DÉFINITION DU SUJET

L'industrie canadienne des services financiers a subi de profonds changements depuis quelques années. Sa structure traditionnelle, qui reposait censément sur quatre piliers, soit les banques, les compagnies de fiducie et de prêt hypothécaire, les compagnies d'assurance et les courtiers en valeurs mobilières, devient de moins en moins reconnaissable à mesure que la technologie et le jeu du marché élargissent les rôles et abolissent les barrières géographiques. Les compagnies de fiducie et les courtiers en valeurs mobilières offrent maintenant à leurs clients des services de chèques, tout comme les banques. Ces dernières jouent à présent un rôle de premier plan dans le domaine du prêt hypothécaire, traditionnellement réservé aux compagnies de fiducie et d'assurance, qui tentent pour leur part d'accéder au marché du crédit commercial, principal champ d'activité des banques à charte. Et tous semblent rivaliser pour offrir des dépôts au détail et du crédit à la consommation. Grâce aux réseaux de guichets automatiques, même les petites institutions disposant de relativement peu de capital sont pratiquement en mesure d'assurer à leur clientèle des services à l'échelle nationale. Les grandes institutions adoptent de plus en plus une perspective mondiale, l'informatisation et l'amélioration des télécommunications facilitant l'intégration des marchés financiers du monde entier. Notre réglementation date en grande partie d'avant cette évolution et, pour beaucoup d'observateurs, elle commence à montrer des signes de vieillissement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le débat sur la réforme de la réglementation était déjà lancé lorsque les événements de l'été 1985 sont venus en accroître l'urgence. La faillite de deux petites banques, dont l'actif total représentait moins de 1 p. 100 de tous les actifs bancaires, n'était pas grave en soi. Elle avait cependant une valeur symbolique, car il n'y avait pas eu de faillite bancaire au Canada depuis soixante ans. D'autres petits établissements bancaires se sont retrouvés dans une situation inconfortable, parce que l'idée reçue selon laquelle les banques ne pouvaient faire faillite se révélait fausse et que l'efficacité du mécanisme actuel de réglementation et de surveillance des banques soulevait des doutes inquiétants.

La prise de contrôle du Trust du Canada par Genstar, immédiatement après la faillite des deux banques, a soulevé d'autres questions. Le Trust était la dernière grande compagnie de fiducie indépendante du Canada. Son acquisition par Genstar (elle-même acquise peu après par Imasco) n'était pas seulement un rappel frappant de l'ampleur des changements subis par l'industrie des services financiers au cours des dernières années; elle ramenait également au premier plan de vieilles craintes concernant la concentration des pouvoirs financiers et la combinaison d'entreprises financières et non financières à l'intérieur de conglomérats.

La réglementation de notre système financier fait donc les manchettes depuis quelque temps, et il apparaît certain qu'elle va faire l'objet d'une refonte complète. De nombreuses propositions ont déjà été avancées. Un examen des plus importantes devrait donner un bon aperçu de l'évolution à venir.

Afin de ne pas allonger exagérément le présent bulletin, nous ne traiterons que de la réglementation fédérale et des propositions de réforme qui la concernent directement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Rôle des institutions financières et fondement de la réglementation

L'industrie canadienne des services financiers est plus réglementée que la plupart des autres secteurs de l'économie. Cela s'explique en partie du fait que cette industrie est le pivot de l'économie et aussi à cause de la nature particulière des institutions financières, qui les rend exceptionnellement sensibles aux variations des forces économiques et aux accès occasionnels de panique collective.

Les institutions financières ont pour rôle unique de faciliter le transfert de fonds des épargnants aux emprunteurs. Pour en donner un exemple, une institution financière accepte les fonds des épargnants en échange de ses effets financiers, et elle prête ou investit ensuite ces fonds de sa propre initiative; dans l'industrie, cette activité est appelée la fonction d'intermédiaire financier. Une institution financière peut également concevoir des effets financiers au nom de clients emprunteurs et les commercialiser auprès de prêteurs éventuels, ou faciliter la vente et l'achat de ceux qui existent déjà; c'est ce qu'on appelle la fonction d'intermédiaire du marché.

Quelles que soient les méthodes utilisées, l'activité est essentielle au bon fonctionnement d'une économie moderne. À défaut d'intermédiaires efficaces, les prêteurs et emprunteurs disposeraient d'un choix beaucoup plus limité d'effets financiers, et il serait plus coûteux et plus difficile d'obtenir du crédit pour le montant et sous la forme désirés. Les fonds ne seraient pas affectés là où ils peuvent être le plus utiles, et des projets valables ne pourraient démarrer. Par conséquent, c'est l'efficacité de toute l'économie, et pas seulement celle des marchés financiers, qui en souffrirait. Ce rôle essentiel des services financiers a permis de justifier l'adoption d'une réglementation en matière de propriété, qui vise à assurer une présence importante des Canadiens dans l'industrie. Il montre également pourquoi les objectifs de la concurrence et de l'efficacité doivent occuper une place prééminente dans la réglementation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Outre leur rôle d'intermédiaires, les institutions financières constituent le pivot du système de paiements. La plupart des paiements se font maintenant non en espèces mais par chèque et, de plus en plus, au moyen de la carte de crédit. Quelle que soit la méthode utilisée, chèque ou carte, le paiement comporte le transfert de créances, au sein des institutions financières, entre acheteur et vendeur. Le système fonctionne parce que l'ensemble de la collectivité reconnaît ces transferts comme moyen de règlement des opérations. Le système de paiements repose donc sur la confiance, sur l'assurance que la créance dont fait foi le chèque ou la carte sera honorée par l'institution de dépôt du payeur. Sans cette confiance et la possibilité qui s'ensuit d'accepter des créances financières comme moyen de paiement, le règlement des comptes reposerait bien davantage sur l'utilisation de monnaie ou sur le troc, ce qui coûterait beaucoup plus cher et nécessiterait beaucoup plus de ressources.

La confiance dans le système financier est également importante à un autre égard. Le système fonctionne selon le principe de la couverture fractionnaire, c'est-à-dire que les actifs détenus par les institutions financières sous forme de numéraire ne représentent qu'une faible partie de l'ensemble de leur passif. Habituellement, cela ne pose aucun problème, étant donné que les retraits de dépôts ne représentent qu'une part limitée et assez prévisible du passif total. Toutefois, un accroissement imprévu des retraits pourrait placer une institution, aussi solide soit-elle, en situation de défaut de paiement, parce que la nécessité de convertir à court terme ses actifs en argent risquerait d'en faire baisser la valeur au point de rendre l'institution insolvable. La crainte de ne pouvoir opérer cette conversion peut se communiquer d'une institution aux autres, provoquant dans les cas extrêmes de panique une ruée générale vers les institutions de dépôt et l'effondrement financier.

La possibilité d'un tel effet de réaction en chaîne est à l'origine du rôle de "prêteur de dernier ressort" assumé par la Banque du Canada, qui consiste à avancer des fonds aux banques, pourvu qu'elles soient solvables, afin de leur permettre de répondre aux demandes de remboursement imprévues. C'est la principale raison pour laquelle on a institué l'assurance-dépôts, mesure qui, en garantissant aux déposants la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sécurité de leurs fonds même lorsque leur institution de dépôt fait faillite, prévient les retraits effectués sous l'empire de la panique et minimise le risque de ruée vers les banques. La crainte de la faillite systémique est également un des principaux facteurs auxquels est due la réglementation dans des domaines comme la capitalisation, les activités commerciales et les décisions d'investissement, qui vise à assurer individuellement la solvabilité et la rentabilité des institutions.

En plus de leur rôle d'intermédiaire, les institutions financières assurent d'autres services, notamment la gestion financière, l'assurance et la fiducie. Dans toutes ces activités, et naturellement en tant qu'intermédiaires, elles sont dépositaires de fonds qui appartiennent à leurs clients. Pour employer une expression courante, elles fonctionnent avec l'argent des autres. Un des rôles de la réglementation est de protéger les consommateurs, en particulier les petits investisseurs ou déposants dont les opérations sont peu complexes, dans cette relation avec les institutions. Les exigences en matière de communication de renseignements, les restrictions sur les opérations comportant un conflit d'intérêts et sur les transactions intéressées ainsi que la surveillance de la conduite des institutions financières par des autorités indépendantes sont autant de mesures prises en bonne partie pour répondre à cette préoccupation.

Jusqu'à maintenant, notre étude s'est limitée aux considérations d'intérêt public qui sont à l'origine de la réglementation. Mais il arrive souvent qu'interviennent aussi à cet égard des intérêts économiques limités. Les restrictions en matière de propriété d'actions, qui visent censément à protéger les déposants contre les transactions intéressées, font également qu'il est plus facile aux dirigeants d'une institution d'ignorer les intérêts des actionnaires lorsqu'ils entrent en conflit avec les leurs, ou encore de les faire passer au second plan. Les restrictions concernant les activités du ressort des divers secteurs financiers réduisent peut-être les risques de conflits d'intérêts, mais elles protègent également les institutions inefficaces ou léthargiques contre la concurrence des investisseurs qui trouvent un avantage économique à combiner les activités de plusieurs secteurs. La nécessité de disposer

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'un certain capital pour pouvoir s'engager dans une activité donnée peut accroître la solvabilité, mais elle fait également obstacle à de nouveaux venus, rendant ainsi la vie beaucoup plus facile aux entreprises en place, aux dépens de la concurrence et de l'efficacité. Ceux qui profitent de la réglementation sont sans doute ceux qui poussent le plus pour qu'on en instaure une, cela, bien entendu, au nom de l'intérêt public.

B. Structure de la réglementation

La réglementation des services financiers au Canada relève à la fois des gouvernements fédéral et provinciaux. Les banques sont exclusivement de compétence fédérale, tandis que les courtiers en valeurs mobilières et les caisses de crédit relèvent uniquement des provinces. Les compagnies de fiducie, de prêt hypothécaire et d'assurance peuvent être constituées aux termes de lois fédérales ou provinciales. Les compagnies régies par une loi fédérale doivent détenir des permis des provinces où elles font affaire, et celles-ci réglementent certains aspects de leurs activités, comme les contrats d'assurance et la fiducie. Par ailleurs, les compagnies de fiducie et de prêt constituées aux termes d'une loi provinciale doivent se conformer à des normes établies par une société d'État fédérale, la Société d'assurance-dépôts du Canada, pour pouvoir bénéficier de l'assurance-dépôts, condition indispensable à la pratique de la fiducie ou du prêt hypothécaire dans toutes les provinces, à l'exception du Québec. Les dépôts confiés aux compagnies de fiducie et de prêt constituées au Québec sont assurés par la Régie de l'assurance-dépôts de la province.

La réglementation des banques repose principalement sur la *Loi sur les banques*, révisée tous les dix ans, dont la dernière révision remonte à 1980. La loi prévoit deux types de banques, soit les banques de l'annexe A et celles de l'annexe B. Les banques de l'annexe A comportent de nombreux actionnaires, dont une forte proportion de Canadiens: la participation d'un particulier ne peut dépasser 10 p. 100 et celle des non-résidents est limitée à 25 p. 100. (Aux termes de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis, les résidents américains seront exemptés de cette limite de 25 p. 100.) Les banques de l'annexe B sont des filiales

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en propriété exclusive de banques étrangères. Elles disposent de pouvoirs semblables à celles de l'annexe A, mais l'importance de leurs actifs et le nombre de leurs succursales sont limités. Leurs activités sont contrôlées par le Bureau du Surintendant des institutions financières (BSIF).

Le BSIF est également chargé de la surveillance des compagnies d'assurance, de fiducie et de prêt hypothécaire constituées par une loi fédérale. Les principales lois fédérales qui régissent ces institutions financières non bancaires sont: *la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques,* la *Loi sur les compagnies d'assurance étrangères,* la *Loi sur les compagnies fiduciaires* et la *Loi sur les compagnies de prêt.*

Ces lois définissent les activités essentielles de chaque secteur financier et les protègent contre tout empiètement de l'extérieur. Ainsi, pendant que les forces économiques et technologiques ont tendance à estomper ces distinctions, le cadre législatif entretient une forme d'apartheid institutionnel. Les banques et les sociétés de fiducie ne sont pas autorisées à offrir de l'assurance, les compagnies d'assurance et les banques ne peuvent exercer des activités fiduciaires, et les sociétés de fiducie et d'assurance sont étroitement limitées pour ce qui est de consentir des prêts commerciaux.

Jusqu'à tout récemment, aucun de ces trois groupes ne pouvait se livrer à des activités de courtage ni de souscription de valeurs mobilières. La situation a changé brusquement en juin 1987, lorsque le Parlement fédéral, en adoptant le projet de loi C-56, a autorisé les institutions financières régies par une loi fédérale à établir des filiales s'occupant de courtage. Ces nouveaux pouvoirs faisaient suite à une nouvelle réglementation du gouvernement de l'Ontario qui a levé les restrictions concernant la participation dans des maisons de courtage en Ontario à compter du 30 juin 1987. Auparavant, un investisseur individuel ne pouvait détenir plus de 10 p. 100 des actions avec droit de vote d'une maison de courtage. Déjà, au Québec et dans la plupart des autres provinces, ce genre de restriction avait été supprimé, mais la réglementation ontarienne était un peu considérée comme la norme nationale: les courtiers

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

enregistrés dans les autres provinces s'en tenaient volontairement à la réglementation de l'Ontario afin de continuer d'avoir accès à la Bourse de Toronto.

Les mesures législatives adoptées en juin 1987, qui rappellent, à plus petite échelle, la déréglementation générale de la Bourse de Londres survenue en octobre 1986, ont chambardé toute la structure du commerce des valeurs mobilières au Canada. Cinq des six grandes banques canadiennes n'ont pas tardé à prendre pied sur le marché des valeurs mobilières par l'acquisition de grandes sociétés de placement. De même, un nombre considérable de nouvelles firmes ont vu le jour, ce qui a favorisé la concurrence ainsi qu'un renforcement marqué de la capitalisation des entreprises dans le secteur des valeurs mobilières.

L'élimination des restrictions à la participation dans des sociétés d'investissement a abattu l'un des murs qui séparaient les quatre grands secteurs des services financiers, mais d'autres sont toujours debout. Ainsi, depuis 1967, les banques ne peuvent détenir plus de 10 p. 100 d'une institution financière (sauf une société hypothécaire et une filiale de crédit-bail) et, comme le taux de participation au capital des banques a également été limitée en 1967, les autres institutions financières ne peuvent être propriétaires d'une banque.

Les dispositions législatives concernant les pouvoirs d'investissement, les normes de prudence, la capitalisation et d'autres questions connexes aux activités et à l'organisation des institutions financières varient également selon le groupe auquel elles appartiennent. D'une façon générale, les banques sont autorisées à investir et à prêter, sous réserve seulement de certaines restrictions limitant le pourcentage des capitaux empruntés (c'est-à-dire le ratio d'endettement) et la dépendance vis-à-vis d'un seul emprunteur. Par contre, les sociétés d'assurance, de fiducie et de prêt doivent limiter leurs investissements et leurs prêts à des créances entièrement garanties ou qui satisfont à des normes de qualité rigoureuses. Elles ne peuvent consentir de prêts à la consommation ni de prêts commerciaux au-delà des limites prévues par ce qu'on appelle la "clause omnibus", qui leur permet d'investir jusqu'à concurrence de 7 p. 100 de leur actif dans des secteurs qui ne satisfont

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pas aux normes de qualité. En outre, les règles concernant les transactions intéressées sont beaucoup plus rigoureuses pour les instituions non bancaires. Contrairement aux banques, par exemple, les sociétés de fiducie et de prêt ne peuvent prêter à leurs principaux actionnaires et administrateurs ni aux compagnies qui leur sont affiliées. Par contre, les banques sont assujetties à des règles plus sévères concernant la propriété et la capitalisation, et elles doivent maintenir à titre d'encaisse, dans leurs coffres-forts ou en dépôt auprès de la Banque du Canada, des réserves ne portant pas intérêt égales à 10 p. 100 de leurs dépôts à vue et à 3 p. 100 de leurs dépôts à préavis.

La réglementation de ces institutions a passablement évolué au fil des ans, et pourtant elle est demeurée à peu près la même pendant des décennies, car son évolution a toujours respecté la division en quatre secteurs. Le moment est-il venu d'en sortir? Le Québec a pris cette initiative il y a quatre ans en adoptant le projet de loi 75, qui autorisait les compagnies d'assurance de la province à exercer toute une gamme d'activités financières et même non financières. Les avantages d'une telle démarche sont nombreux. Les compagnies peuvent adapter leur organisation et leurs opérations de manière à minimiser leurs coûts et à répondre le mieux possible aux besoins des consommateurs. De même, en diversifiant leurs activités et leur portefeuille, elles diminuent d'autant leurs risques. C'est aussi une façon de tenir compte de la globalisation des marchés mondiaux puisque, dans le contexte qui en découle, la rigidité des lois peut être une source d'embûches pour nos institutions nationales. Par ailleurs, le courant est peut-être inéluctable: grâce à des innovations apportées aux produits et aussi aux structures, les marchés financiers ont réussi, dans une très grande mesure, à contourner les obstacles réglementaires actuels; il est certain que si les pouvoirs publics s'efforcent de les maintenir, les tentatives pour les contourner seront plus nombreuses, la technologie moderne devenant une précieuse auxiliaire à cette fin.

Cependant, l'intégration des services financiers comporte aussi des risques. Plus l'éventail d'activités est grand au sein d'une même institution, plus grand est le danger de conflits d'intérêts. En se livrant à des activités d'intermédiaire et de fiduciaire, les sociétés de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fiducie peuvent être amenées à promouvoir leurs activités d'intermédiaire, au détriment peut-être des bénéficiaires de leurs conventions de fiducie. Si une institution financière se livre en même temps à des activités de prêt commercial et de prise ferme, elle peut avoir tendance à favoriser les titres d'une société dont elle est un des principaux créanciers; en pareil cas, ses conseils pourraient manquer d'impartialité. Il risque d'en être de même si une institution financière consent des prêts à une autre société avec laquelle elle est affiliée. Voilà en partie pourquoi certains ont dénoncé l'acquisition du Trust du Canada par Genstar et ensuite par Imasco: ils craignaient que les dépôts confiés au Trust puissent servir à promouvoir les intérêts de ses affiliés non financiers. Bref, une souplesse accrue et une meilleure intégration des marchés financiers peuvent favoriser la concurrence et l'efficacité, mais aussi mettre en péril la solvabilité des institutions et la protection des consommateurs. La difficulté que doit surmonter la réglementation est donc d'établir l'équilibre entre ces objectifs.

C. Propositions de réforme

Depuis quelque temps, la réglementation des institutions financières fait l'objet d'un débat public animé. Le gouvernement fédéral l'a lui-même relancé en publiant, en avril 1985, un document de travail intitulé *La réglementation des institutions financière au Canada: propositions à considérer* (appelé plus communément le Livre vert). Un supplément technique, en explicitant les propositions, a été publié au mois de juin suivant.

Le Livre vert passe en revue toute la réglementation et fait des propositions sur chacun de ses aspects, sauf en ce qui concerne l'assurance-dépôts. L'objet de ces propositions est d'accroître la souplesse de marchés financiers sans sacrifier la protection du public. Voici les principales recommandations du Livre vert: exiger l'examen et l'approbation, par le ministre compétent, de tout transfert de propriété d'institutions financières; renforcer les pouvoirs des autorités réglementaires pour qu'on puisse intervenir rapidement en cas de difficulté; simplifier les règles d'investissement auxquelles sont

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

assujetties les sociétés d'assurance, de fiducie et de prêt hypothécaire ainsi que les caisses de retraite, en remplaçant les normes de qualité actuelles par l'approche dite "de portefeuille" (ces institutions seraient libres de choisir leurs investissements pourvu que la composition de leur portefeuille réponde à des critères de quantité conçus pour garantir une certaine diversification); supprimer les obstacles à l'établissement de réseaux interinstitutions (pour qu'une institution d'un domaine donné puisse offrir des services en faisant appel aux ressources d'une institution d'un autre domaine); renforcer les exigences en matière de capital de démarrage et de fonctionnement; enfin, rehausser la norme de soin imposée aux administrateurs.

1. Diversification et transactions intéressées

La proposition la plus importante et la plus controversée du Livre vert concerne toutefois les régles relatives à l'intégration des marchés financiers. À cet égard, les auteurs proposent d'autoriser une très large diversification des services financiers, à condition qu'elle s'opère sous l'égide d'une société de portefeuille financière (SPF). Plus précisément, pour travailler dans un domaine autre que le sien propre, une société financière devrait s'intégrer à un groupe de sociétés dirigé par une SPF qui regrouperait des institutions de différents secteurs financiers. Par exemple, une banque de la nouvelle annexe C, à capital fermé, pourrait consentir des prêts commerciaux, activité généralement réservée aux banques ordinaires, si elle faisait partie d'une SPF. Les sociétés membres seraient des entités juridiques distinctes ayant chacune des états financiers et un conseil d'administration particuliers, mais elles pourraient partager des ressources, par exemple des locaux, des services informatiques et juridiques et des services de publicité et de recherches.

Le Livre vert s'efforce de tempérer ces possibilités de diversification par des exigences très contraignantes. Par exemple, la création d'une SPF serait obligatoire chaque fois qu'un investisseur ou un groupe particulier détiendrait une participation supérieure à 10 p. 100 dans au moins deux institutions financières dont l'une relèverait du pouvoir fédéral. La SPF serait l'unique intermédiaire par lequel

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

passerait tout le capital d'un groupe de sociétés financières affiliées; une société financière ne pourrait donc plus détenir de participation dans une autre. Les SPF ne pourraient détenir de participation que dans une seule institution financière de chaque catégorie; autrement dit, à quelques exceptions près, elles ne seraient autorisées à contrôler qu'une seule société de fiducie, une seule société de prêt hypothécaire, une seule compagnie d'assurance, etc. Elles seraient inactives, en soi, n'étant pas autorisées à faire des transactions financières directement avec le grand public. Pour empêcher l'abus de transactions intéressées et de conflits d'intérêts dans le secteur financier, le Livre vert propose de proscrire toutes les transactions entre sociétés ayant un lien de dépendance, sous réserve d'exemptions très limitées.

Ainsi, le Livre vert permettrait l'intégration de tous les services financiers à l'intérieur d'un groupe donné, mais les sociétés qui seraient disposées à profiter de cette nouvelle possibilité ne pourraient le faire qu'en se restructurant conformément à des régles très strictes et précises. La structure envisagée a pour objet de faciliter la réglementation des institutions financières et de mieux protéger les consommateurs.

Dans un rapport publié en novembre 1986 et intitulé *Concurrence et stabilité - L'encadrement du système financier*, le Conseil économique du Canada a également recommandé que la sphère d'activité de chaque institution financière soit limitée à une seule fonction principale et que la diversification ne soit autorisée que par l'intermédiaire d'un groupe financier. Malgré les innovations technologiques récentes qui ont facilité la réunion des diverses activités au sein d'une même institution, le Conseil estime qu'encore aujourd'hui, chacune des grandes fonctions fait appel à des techniques différentes et s'exerce sur des marchés différents. L'attribution des diverses fonctions à des institutions distinctes aurait pour grand avantage la simplicité, particulièrement en matière de réglementation. Les établissements exerçant la même fonction seraient assujettis à la même réglementation, de sorte que les mêmes règles du jeu s'appliqueraient à tous. De surcroît, les responsables de la réglementation n'auraient à se préoccuper que d'une seule fonction et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pourraient s'y consacrer entièrement. Contrairement aux auteurs de Livre vert, le Conseil autoriserait, sous réserve de certaines limites, les membres d'un groupe financier à conclure des transactions financières entre eux sans obtenir l'approbation des responsables de la réglementation, sauf dans le cas où l'un des membres éprouverait des difficultés financières.

Dans l'ensemble, l'industrie a bien accueilli les recommandations du Livre vert concernant la capitalisation, la simplication des règles régissant l'investissement, la modernisation de la régie des sociétés, l'approbation ministérielle des transferts de propriété et l'accroissement des pouvoirs des instances de réglementation. Par contre, la plupart des institutions ont mal réagi à l'idée d'instituer des sociétés de portefeuille financières. Les banques ont dit craindre d'être exclues de la proposition du Livre vert prévoyant la diversification des services financiers jusqu'à la révision de la *Loi sur les banques* prévue pour 1990. Elles ne sont également opposées à l'idée d'autoriser les institutions à capital fermé: elles tiennent à ce que les restrictions à la propriété qui sont actuellement appliquées aux banques de l'annexe A soient étendues à toutes les institutions financières. Les sociétés de fiducie ont avancé qu'il serait révolutionnaire et inutilement compliqué de créer des SPF, alors qu'il suffirait d'accroître modestement les pouvoirs des institutions actuelles. Les compagnies d'assurance se sont montrées favorables aux sociétés de portefeuille financières comme principal moyen de diversification, mais elles ont demandé avec instance que les institutions financières soient également autorisées, dans une certaine mesure, à se livrer plus directement à de nouvelles activités par l'intermédiaire de filiales ou à la suite d'une expansion interne. Les courtiers en valeurs mobilières, qui souhaitent maintenir la distinction entre les intermédiaires financiers et ceux du marché, ont rejeté l'idée des SPF, qu'ils jugent inutiles et dangereuses (parce que l'assouplissement des règles qui assurent la séparation des fonctions conduirait à une plus grande concentration, à l'affaiblissement de la concurrence et à une limitation du choix).

Abstraction faite de la nette opposition des courtiers à toute intégration de leur secteur au reste de l'industrie des services

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

financiers, il est juste de dire que les autres institutions se sont plus opposées au caractère obligatoire du principe des SPF qu'à ce principe lui-même. Leurs experts ont fait valoir que le projet aurait précisément les effets que la politique de réglementation devrait éviter, selon le Livre vert, à savoir qu'il imposerait à tout le système financier une structure conçue à l'avance. À leur avis, la plupart des petites sociétés financières seraient incapables de tirer profit du système et pourraient en fait y perdre, parce que la proposition vise notamment à réduire le pouvoir qu'ont les institutions non bancaires de consentir des prêts commerciaux (de façon à ce que cette activité revienne surtout aux banques de l'annexe C). Ils ont de plus fait valoir que l'interdiction des transactions intéressées empêcherait d'atteindre un des principaux objectifs du regroupement de diverses institutions financières en conglomérats, car elle rendrait pratiquement impossibles les économies d'échelle et de synergie que permet une telle intégration. Ils ont également dit craindre que la proposition relative aux SPF n'entraîne des conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces, car elle aurait pour effet d'assujettir à la réglementation fédérale des institutions qui, pour l'instant, relèvent exclusivement des lois provinciales.

Pour ces raisons et d'autres du même ordre, les deux comités parlementaires qui ont examiné le Livre vert, soit le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, ont rejeté l'idée d'imposer la structure des SPF comme unique moyen de diversification des services, au profit d'une formule beaucoup plus souple permettant d'atteindre le même but par l'expansion interne, la constitution de SPF ou l'ouverture de filiales.

Les deux comités ont aussi rejeté l'idée d'interdire toutes les transactions intéressées. Reconnaissant que celles-ci peuvent être légitimes et profitables sur le plan économique, ils les autoriseraient en les assujettissant à une réglementation conçue de façon à empêcher les abus. Aux termes de ces règlements, chaque institution financière serait tenue de constituer un comité formé d'administrateurs indépendants chargés d'examiner toutes les transactions avec lien de dépendance. Celles qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

risqueraient de mettre en danger la solvabilité d'une institution seraient interdites, tandis que d'autres types de transactions importantes devraient au préalable être autorisées par les autorités réglementaires compétentes.

2. Limites à la participation

En guide de précaution supplémentaire contre la possibilité d'abus, le Comité sénatorial a recommandé que lorsqu'une institution financière est contrôlée par une société qui appartient à un autre secteur financier, 35 p. 100 des actions de l'institution en question ou de la société qui la contrôle doivent être négociées sur le marché. Cette recommandation vise à imposer aux administrateurs une discipline extérieure en les obligeant à présenter plus de renseignements au sujet des opérations et en encourageant les analystes financiers professionnels à surveiller les institutions.

Le Comité de la Chambre des communes est arrivé à d'autres conclusions sur ce point. Dans son rapport sur le Livre vert publié en novembre 1985, il a recommandé les restrictions suivantes à la propriété en se basant sur l'importance de l'actif national des institutions financières:

Actif national	Restriction à la propriété
Moins de 10 milliards de dollars	100 p. 100
Entre 10 et 20 milliards	75 p. 100
Entre 20 et 30 milliards	50 p. 100
Entre 30 et 40 milliards	25 p. 100
Plus de 40 milliards	10 p. 100

Dans un rapport ultérieur publié le 26 juin 1986, le Comité a modifié cette recommandation de façon à interdire aux institutions non financières de posséder plus de 30 p. 100 d'une institution financière. Les sociétés n'ayant aucun intérêt non financier seraient toujours assujetties aux restrictions à la propriété prévues dans le premier rapport, mais la modification proposée dans le deuxième rapport aurait des conséquences considérables pour l'industrie des services financiers: alors que la proposition initiale laisserait l'industrie intacte, la modification obligerait les sociétés formant la plupart des conglomérats financiers du Canada à se départir d'intérêts considérables et à se restructurer en profondeur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le Conseil économique du Canada recommande qu'un particulier ou une entreprise ne puisse détenir plus de 10 p. 100 du capital d'une institution financière ou d'un groupe financier dont l'actif dépasse 10 milliards de dollars. Les institutions qui ne peuvent actuellement se conformer à cette exigence n'auraient pas à modifier leur structure de propriété, mais tout accroissement subséquent de leur capitalisation devrait être largement réparti. Le critère de la propriété devrait s'appliquer au plus haut niveau, de sorte qu'une institution financière pourrait être détenue en propriété exclusive par une société de portefeuille dans la mesure où cette dernière satisferait aux critères en matière de propriété.

3. L'assurance-dépôts

Au Canada, les dépôts bancaires sont assurés depuis 1967. Aujourd'hui, la SADC assure contre la perte tous les dépôts en dollars canadiens dans les institutions membres jusqu'à concurrence de 60 000 $ par compte de dépôts. Elle est financée au moyen des primes uniformes versées par les institutions membres.

L'assurance-dépôts a pour but principal de protéger les déposants et d'empêcher la ruée vers les banques en difficulté. Elle a toutefois des conséquences imprévues qui tendent à saper la solvabilité des institutions de dépôt. En effet, elle n'incite guère les déposants dont les fonds sont totalement assurés à surveiller les institutions auxquelles ils confient leurs avoirs et à fuir les moins prudentes. Au contraire, puisque le rendement est généralement fonction du risque, l'assurance-dépôts favorise les institutions les plus aventureuses et encourage donc à prendre des risques excessifs.

Fondamentalement, il existe deux façons d'aborder ce problème: d'une part, établir des normes de prudence sévères que les institutions assurées seraient tenues de respecter; d'autre part, transférer une partie du fardeau du risque de la SADC aux déposants. Les intervenants dans le débat actuel sur la réforme de l'assurance-dépôts s'accordent généralement, abstraction faite de quelques divergences de niveau et de détail, pour dire que les normes de prudence actuelles ont

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

besoin d'être renforcées. Pour ce qui est de la seconde approche, elle est loin de susciter pareille unanimité.

Dans son rapport publié en avril 1985, le comité Wyman, qui avait pour mandat d'examiner le fonctionnement de la SADC, a recommandé l'adoption d'un système de partage des risques selon lequel 90 p. 100 des dépôts jusqu'à concurrence de 100 000 $ seraient assurés. Le Comité sénatorial des banques a aussi recommandé une forme de partage des risques. Selon sa proposition, les dépôts jusqu'à concurrence de 25 000 $ (soit, au début de 1985, plus de 95 p. 100 de tous les dépôts) seraient totalement assurés, tandis que ceux qui se situent entre 25 000 $ et 75 000 $ seraient assurés à 80 p. 100. Le Comité des finances de la Chambre des communes, la Commission Estey et le Conseil économique du Canada ont proposé le maintien de la protection totale des dépôts jusqu'à concurrence de 60 000 $. Le Conseil économique a également recommandé une limite plus élevée pour les dépôts qui font partie d'un REER, de façon à protéger le revenu de retraite des personnes âgées.

Par ailleurs, le Comité sénatorial des banques a recommandé, comme autre mesure destinée à discipliner davantage les institutions de dépôt, la création de fonds d'assurance distincts pour chaque groupe d'institutions au sein de la SADC. Cette mesure, selon le Comité, inciterait les institutions financières d'un même groupe à s'auto-réglementer, en augmentant les coûts d'assurance qu'elles devraient assumer en cas de perte subie par l'une d'entre elles. La Commission Estey a recommandé que la SADC examine les avantages de cette mesure. Le Comité des finances de la Chambre des communes préconise pour sa part le maintien d'un fonds unique pour toutes les institutions financières assurées.

D. Nouvelles orientations

Le 16 décembre 1986, le ministre d'État (Finances) a rendu public un ensemble révisé de propositions dans un énoncé de politique intitulé *Le secteur financier: nouvelles directions* (communément appelé le Livre bleu).

Ce document avait deux objectifs. Premièrement, il visait à accroître la concurrence dans le secteur des services financiers en donnant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

aux institutions financières plus de pouvoirs pour se livrer à des activités propres à d'autres piliers de la finance, soit directement, soit par l'entremise de filiales. Deuxièmement, il cherchait à assurer la santé et la stabilité du secteur financier grâce à un renforcement du système de surveillance, à une amélioration de la régie des sociétés, au resserrement des règles concernant les transactions intéressées et à l'imposition de restrictions touchant l'acquisition et la propriété des institutions financières.

Au regard de la propriété des institutions financières, les propositions du Livre bleu ont été particulièrement controversées. Elles visaient à restreindre les liens financiers-commerciaux et à encourager la propriété d'institutions financières à capital largement réparti. À cette fin, ces propositions auraient interdit aux investisseurs ayant d'importants intérêts commerciaux de mettre sur pied ou d'acquérir une entreprise financière. Elles auraient de plus interdit à tout particulier ou à tout groupe d'associés d'acquérir des participations supérieures à 10 p. 100 dans des institutions financières dont le capital de base dépasse 750 millions de dollars.

Les propositions du Livre bleu qui concernaient le système de surveillance ont été mises en oeuvre avec l'adoption des projets de loi C-42 et C-56, en juin 1987, projets de loi qui ont permis de regrouper le Bureau de l'inspecteur général des banques et le département des Assurances en un seul organisme, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), et d'attribuer à ce dernier ainsi qu'à la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) des pouvoirs accrus de surveillance et de direction à l'égard des institutions financières. Le gouvernement a du même coup fait un premier pas en vue d'étendre les pouvoirs des institutions financières, autorisant les institutions réglementées au niveau fédéral à posséder des maisons de courtage.

Le 27 septembre 1990, l'honorable Gilles Loiselle, ministre d'État (Finances), a rendu publiques de nouvelles propositions concernant les aspects non encore réglés de la réforme des institutions financières. L'annonce de ces propositions a coïncidé avec le dépôt du projet de loi C-83, aussi appelé Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt. Le projet

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de loi C-83 est la première d'une série de mesures législatives proposées en vue d'achever la réforme de la structure de réglementation applicables aux institutions financières. Le projet de loi C-95, qui vise à modifier la *Loi sur les banques*, a été déposé en décembre. D'autres mesures sont prévues, dont une nouvelle loi sur les compagnies d'assurance et une sur les associations coopératives de crédit. Bien que présentées successivement à la Chambre, toutes ces lois entreront en vigueur à la même date.

Dans la nouvelle structure de réglementation envisagée en bout de ligne, les institutions financières de différents secteurs, comme les banques, les compagnies d'assurance et les sociétés de fiducie, auront beaucoup plus de latitude pour se concurrencer directement sur les marchés traditionnels qui leur étaient jusque-là fermés. Comme les risques de conflits d'intérêts et de transactions intéressées seront plus élevés dans le nouveau contexte des services financiers intégrés, il faudra exercer une surveillance étroite. À cette fin, on resserrera les exigences concernant la divulgation de certains renseignements, on améliorera la régie des sociétés et on renforcera la surveillance qu'exercent les autorités chargées de la réglementation, par mesure de prudence supplémentaire.

Voici les principaux éléments du nouveau cadre de réglementation proposé:

* Les institutions financières disposeront de pouvoirs internes plus vastes; les sociétés de fiducie et de prêt auront pleins pouvoirs notamment en matière de prêts commerciaux ou à la consommation, tandis que les banques pourront offrir des services de gestion de portefeuille et de conseil en placement.

* La loi autorisera les institutions financières à offrir, dans le cadre d'un réseau, des services financiers produits par une autre institution, sauf pour ce qui est des services d'assurance.

* Les institutions financières pourront être propriétaires de filiales d'institutions financières de toutes sortes (bien que, pour devenir propriétaire d'une banque, la société mère devra avoir un capital largement réparti) et de nombreuses autres catégories de sociétés, y compris des sociétés de services d'information, des sociétés immobilières et des sociétés de courtage immobilier.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

* Les institutions financières dont le capital de base dépasse 750 millions de dollars devront prendre les dispositions nécessaires pour que 35 p. 100 de leurs actions soient détenues dans le public.

* Les critères qualitatifs qui régissent actuellement les investissements des institutions financières non bancaires seront remplacés par des "principes de gestion prudente".

* Pour ce qui est des opérations entre apparentés, les mesures proposées sont fondées sur un système à trois niveaux, soit l'interdiction générale de ces opérations à quelques exceptions près, le contrôle interne et l'examen des opérations autorisées et, enfin, l'autorisation de certaines opérations spéciales moyennant l'agrément préalable du surintendant des institutions financières.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le 9 octobre 1990, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a annoncé qu'il examinerait les nouvelles orientations que le gouvernement propose pour le secteur financier, y compris la teneur du projet de loi C-83. Il a, par la même occasion, invité les intéressés à soumettre leurs mémoires d'ici au 15 novembre 1990. Le projet de loi a fait l'objet d'une deuxième lecture et a été renvoyé au Comité permanent des finances le 6 novembre 1990.

Le Comité a fait rapport à la Chambre de son étude du projet de loi C-83, le 10 avril 1991, après avoir tenu de nombreuses audiences au cours desquelles il a recueilli le témoignage de fonctionnaires, de représentants du secteur financier, de groupes de consommateurs et de spécialistes. Dans son rapport, le Comité propose plus de deux cents amendements au projet de loi. La plupart portent sur la forme, quoique certains abordent des questions de fond. Le Comité propose, entre autres, que l'on adopte des règlements en vue d'obliger les sociétés de fiducie et de prêt à divulguer leurs frais de services et à adopter des procédures régissant le traitement des plaintes des clients identiques à celles proposées pour les banques dans le projet de loi C-9 (incorporé plus tard dans le projet de loi C-95).

Le 17 mai, la Chambre a accepté à l'unanimité de reprendre l'étude du projet de loi C-83, maintenant devenu projet de loi C-4, à l'étape du rapport, avec les amendements adoptés par le Comité.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le projet de loi C-95, dans lequel sont proposées des modifications à la *Loi sur les banques* qui s'inspirent du Livre blanc sur la réforme des lois sur les institutions financières, a été déposé devant le Parlement le 19 décembre. Deux jours plus tard, soit le 21 décembre, le Parlement a approuvé le projet de loi C-90, une loi prolongeant d'un an l'application de l'actuelle *Loi sur les banques*, dont la première date d'expiration était le 31 mars 1991. Cette prolongation vise à permettre au gouvernement de terminer ses travaux sur la réforme de la réglementation régissant les institutions financières.

CHRONOLOGIE

avril 1985 - Publication du Livre vert sur la réglementation des institutions financières du Canada.

septembre 1985 - Le gouvernement annonce la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, et charge l'hon. Willard Z. Estey de faire enquête et de faire rapport sur les facteurs qui ont contribué à ces deux faillites.

juin 1986 - Promulgation du projet de loi C-86, *Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, qui a) fait passer de un trentième de 1 p. 100 à un dixième de 1 p. 100 des dépôts assurés la prime d'assurance-dépôts et b) porte de cinq à neuf le nombre de membres du conseil d'administration de la SADC.

décembre 1986 - Le ministre d'État aux Finances publie le Libre blanc intitulé *Le secteur financier: nouvelles directions*.

juin 1987 - Promulgation des projets de loi C-42 et C-56, qui créent le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), confèrent à ce dernier ainsi qu'à la Société d'assurance-dépôts du Canada des pouvoirs accrus à l'égard des institutions financières et autorisent les institutions financières réglementées au niveau fédéral à posséder des maisons de courtage.

avril 1989 - Dépôt du projet de loi C-9, qui énonce des règles concernant l'établissement et la communication des frais de services bancaires. Adoption du projet de loi en deuxième lecture le 26 juin 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mai 1990 - Le Comité sénatorial des banques et du commerce rend public un rapport intitulé *Canada 1992: vers un marché national des services financiers*. L'un des points saillants du rapport concerne la nécessité de procéder à une harmonisation des politiques fédérales et provinciales, de manière à assurer la création d'un marché national unique pour les services financiers. Le Comité recommande l'adoption du principe de "juridiction désignée", qu'il considère comme la pierre angulaire d'un marché national unique. Ce principe suppose la reconnaissance, par une province, des institutions financières qui ont obtenu une charte d'une autre province. L'adoption de ce principe irait de pair avec un nouveau consensus qui rallierait toutes les autorités responsables de l'octroi des chartes et qui concernerait des normes financières et de réglementation minimales.

septembre 1990 - Dépôt du projet de loi C-83 et d'un énoncé de politique intitulé *Réforme des lois sur les institutions financières fédérales: aperçu des propositions législatives*.

novembre 1990 - Deuxième lecture du projet de loi C-83 et renvoi au Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

décembre 1990 - Dépôt du projet de loi C-95, Loi sur les banques et les opérations bancaires.

- Approbation, par le Parlement, et sanction royale du projet de loi C-90, qui prolonge l'application de l'actuelle *Loi sur les banques*, du 31 mars 1991 au 31 mars 1992.

avril 1991 - Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes renvoie le projet de loi C-83 à la Chambre avec amendements.

Mai 1991 - Par consentement unanime de la Chambre, l'étude du projet de loi C-83, devenu le projet de loi C-4, reprend à l'étape du rapport.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Canada, Chambre des communes, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques. *Onzième rapport* ("Les institutions financières du Canada"). 1re session de la 33e législature, novembre 1985.

Canada, Chambre des communes, Comité permanent des finances et des affaires économiques. *Cinquième rapport.* 1re session de la 33e législature, 17 juin 1986.

Canada, Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. *Dixième rapport* ("L'assurance-dépôts"). 1re session de la 33e législature, 11 décembre 1985.

Canada, Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. *Seizième rapport* ("Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier"). 1re session de la 33e législature, 1er mai 1986.

Canada, Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. *Canada 1992: Vers un marché national des services financiers,* deuxième session, 34e législature, 9 mai 1990.

Canada, Ministre d'État aux Finances. *Le secteur financier: nouvelles directions.* 18 décembre 1986.

Canada, Ministre d'État aux Finances. *Réforme des lois sur les institutions financières fédérales: Aperçu des propositions législatives.* Automne 1990.

Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). *Rapport final* (rapport Wyman). Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, avril 1985.

Conseil économique du Canada. *Concurrence et stabilité - L'encadrement du système financier.* Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

Ministère des Finances. *La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer,* avril 1985. *Supplément technique,* juin 1985.